

УДК 332.1

Регион: экономика и социология, 2015, № 2 (86), с. 241–265

А.С. Шумков

ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Изменения Бюджетного кодекса РФ в связи с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г., по которому значительная часть полномочий сельских поселений перераспределена в пользу муниципальных районов, закрепили за муниципальными районами часть доходных источников бюджета, поступающие из которых средства ранее подлежали зачислению в бюджеты сельских поселений. С учетом изменений федерального законодательства встает вопрос о целесообразности сохранения существующей формы местного самоуправления на сельских территориях. В статье анализируются факторы, предшествовавшие новому этапу реформирования местного самоуправления на селе, и дается оценка возможных последствий реформирования для экономики сельских поселений. На примере Московской области рассмотрено влияние пространственных факторов на возможность осуществления сельскими поселениями закрепленных полномочий. Показано, что изменения федерального законодательства практически ликвидируют двухуровневую систему местного самоуправления, оставляя в компетенции сельских органов самоуправления наиболее незначительные полномочия. Сделан вывод, что проводимые реформы в целом продиктованы объективной неспособностью большинства сельских поселений оказывать качественные муниципальные услуги. С учетом социально-экономического положения сельских поселений региональные органы власти будут проводить выборочную политику перераспределения полномочий, либо закрепляя за наиболее богатыми муниципалитетами дополнительные полномочия, либо продолжив передачу полномочий на региональный и районный уровни.

Ключевые слова: местное самоуправление, сельские поселения, Московская область, доходы, полномочия

ИЗМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ

Российское законодательство предусматривает формирование двух уровней местного самоуправления: районного и поселенческого. При этом в мировой практике более распространена схема одноуровневого местного самоуправления [1]. Сложившаяся система организации местного самоуправления напрямую влияет на качество жизни сельского населения. Федеральными властями реализуется комплекс программ и мероприятий, направленных на развитие сельского хозяйства и повышение качества жизни на селе [15], но несмотря на это, по ряду причин социально-экономическое положение сельских территорий остается неудовлетворительным [2]. Российское село продолжительное время находится в глубоком социально-экономическом кризисе [6]. Большинство сельских муниципалитетов не способны самостоятельно выполнять возложенные на них полномочия на должном уровне. Перед региональными властями стоит сложная задача выравнивания бюджетной обеспеченности сельских территорий, на что ежегодно выделяются средства в объеме, сопоставимом с доходными возможностями сельских муниципалитетов. Налицо проблема реализации принципов самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов. Нестабильность нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, серьезные недостатки в разграничении доходов и расходов между звеньями бюджетной системы, сложившаяся практика передачи расходных полномочий с федерального и регионального уровней на местный уровень без соответствующего финансового обеспечения, неурегулированность системы межбюджетных отношений ранее рассматривались российскими экономистами (см., например, работу [9]). Однако ситуация с обеспечением доходной части бюджетов сельских поселений остается сложной, так как находясь в самом низу организационной цепочки, они

подчас являются наименее защищенным звеном государственного управления.

Выходом из сложившегося кризиса может быть перераспределение дополнительных доходных источников на местный уровень, что настойчиво предлагается многими экспертами. Однако федеральные власти пошли по иному пути, сокращая количество исполняемых полномочий местных бюджетов и перераспределяя их исполнение на региональный и районный уровни. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»¹ установлены отдельные перечни вопросов местного значения для городских и для сельских поселений. При этом в связи с особенностями обеспечения жизнедеятельности населения на сельских территориях в указанном федеральном законе перечень вопросов местного значения для сельских поселений по отношению к перечню вопросов местного значения для городских поселений сокращен. За сельскими поселениями сохранены следующие полномочия:

- составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

¹ См.: *Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»* // *Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.*

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами учреждений культуры;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий в поселении;
- формирование архивных фондов поселения;
- утверждение правил благоустройства территории поселения;
- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения в пределах муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

На уровень муниципального района переданы наиболее ресурсоемкие полномочия: электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, дорожная деятельность, обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, транспортное обслуживание населе-

ния, библиотечное обслуживание населения, организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора и др.

Иные вопросы местного значения, установленные для поселений Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² и не отнесенные к вопросам местного значения для сельских поселений, на территории сельских поселений будут решаться органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В сельских поселениях органы местного самоуправления муниципальных районов смогут осуществлять полномочия по решению указанных иных вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных районов, с учетом особенностей обеспечения жизнедеятельности населения соответствующих сельских территорий.

В связи с изменениями Федерального закона № 131-ФЗ скорректированы статьи 46, 61 (пункты 61.1, 61.3, 61.4, 61.5) и 62 Бюджетного кодекса РФ: изменен перечень налоговых доходов муниципального района и сельского поселения, перераспределены отдельные налоговые и неналоговые источники доходов между бюджетами сельских поселений и муниципальных районов, в том числе налог на доходы физических лиц, единый сельскохозяйственный налог, средства от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах территории сельских поселений, средства от продажи права на заключение договоров аренды в отношении указанных земельных участков, средства от специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и/или крупногабаритных грузов (табл. 1).

Кроме того, в связи с утратой сельскими поселениями полномочий в сфере дорожного хозяйства дифференцированные ставки производимых на территории Российской Федерации отчислений от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо,

² См.: *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.*

Таблица 1

Доходные источники, перераспределяемые между бюджетами муниципальных районов и сельских поселений, %

Доходный источник	Муниципальный район		Сельское поселение	
	До изменений Бюджетного кодекса РФ	После изменений Бюджетного кодекса РФ	До изменений Бюджетного кодекса РФ	После изменений Бюджетного кодекса РФ
Налог на доходы физических лиц, взимаемый на территориях сельских поселений	5	13	15	2
Единый сельскохозяйственный налог, взимаемый на территориях сельских поселений	50	70	50	30
Доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков	50	100	50	0
Доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений	50	100	50	0

моторные масла для дизельных и/или карбюраторных (инжекторных) двигателей подлежат установлению для муниципальных районов, осуществляющих дорожную деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

Рассмотрим характер и последствия указанных изменений законодательства на примере сельских поселений Московской области. Выбор для анализа Московской области поможет рассмотреть реформу местного самоуправления как с позиций сильных поселений – элитных населенных пунктов вблизи Москвы, так и с позиций периферийных муниципалитетов, характеризующихся депрессивным состоянием экономики.

В настоящей статье использованы результаты исследований по бюджетному федерализму и финансовой децентрализации [4; 5; 7; 13; 14; 16; 17]. При рассмотрении проблемы учитывались особенности организации местного самоуправления на селе [3; 11]. Отдельно следует отметить исследования, посвященные пространственным характеристикам расселения и размещения производительных сил в Московском столичном регионе, имеющие важное значение для понимания природы экономической дифференциации муниципалитетов Московской области [8; 10; 12].

ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Численность постоянного населения в сельских поселениях Московской области составляет 24% от численности жителей ее муниципальных районов. Сеть сельских поселений региона насчитывает 177 единиц, в них постоянно проживает 1,03 млн чел. (по состоянию на 1 января 2014 г.). Сельские поселения включают в себя более 6,2 тыс. населенных пунктов, значительная часть которых не имеют постоянных жителей. Более крупные сельские населенные пункты расположены в непосредственной близости от Москвы и вдоль радиальных магистралей, являющихся организующими осями лучевых структур Московской агломерации: чем дальше от столицы и вглубь межмагистральных пространств, тем более разреженной становится сеть населенных пунктов, тем меньше их размер и плотность. Несмотря на то что на фоне областей Центрального федерального округа и России в целом сельские поселения Московской области за счет своего пристольного положения выделяются повышенной долей населения в наиболее крупных селах и поселках людностью свыше 1 тыс. чел., мелкоселенность напрямую влияет на удорожание бюджетных услуг.

Согласно утвержденным бюджетам муниципальных образований Московской области на 2014 г., доля сельских поселений в доходах консолидированных бюджетов муниципальных районов составляет 12%, доля в расходах – 12,7%, но укладывается в статистическую погрешность (табл. 2).

Таблица 2

Распределение доходов и расходов между городскими и сельскими поселениями Московской области в 2014 г.

Тип поселения	Численность населения, тыс. чел.	Доходы		Расходы	
		млн руб.	доля в консолидированном бюджете, %	млн руб.	доля в консолидированном бюджете, %
Сельские	1033,2	19812	12,06	22491	12,71
Городские	3262,9	31706	19,30	35892	20,29

Уже до внесения имений в федеральное законодательство сельские поселения характеризовались пониженным по сравнению с городами налоговым потенциалом, а часть полномочий, которые исполняются в городских поселениях, на селе оказывались нефинансируемыми или передавались в район. По данным отчетности об исполнении бюджетов сельских поселений Московской области в 2013 г. представляется возможным оценить объем расходов (всего 4103480 тыс. руб.), которые будут осуществлены за счет бюджетов муниципальных районов в результате передачи полномочий из сельских поселений.

В том числе на участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения будет израсходовано 26745 тыс. руб., на организацию и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – 16046, на создание, содержание и организацию деятельности аварийно-спасательных служб и/или аварийно-спасательных формирований на территории поселения – 12785, на обеспечение безопасности людей на водных объектах, охрану их жизни и здоровья – 7327, на участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации или ликвидации последствий терроризма и экстремизма – 26690, на создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения в границах поселения – 11579, на дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов

поселения и на обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок, осуществление контроля за сохранностью, а также реализацию иных полномочий в области использования автодорог и осуществления дорожной деятельности – 2301272, на обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями – 233108, на организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения – 911918, на содержание мест захоронения – 257249, на организацию библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов – 298761,2 тыс. руб.

Наиболее значительными расходными полномочиями, передаваемыми на уровень муниципального района, являются дорожная деятельность (56%), организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения и водоотведения (22,2%) и библиотечное обслуживание населения (7,3%).

Следует отметить, что планируемые и фактические объемы расходов по соответствующим полномочиям в бюджетах сельских поселений могут существенно различаться. Сумма, закладываемая на исполнение полномочий в прогнозе субфедеральных органов власти Московской области, существенно меньше заявленной (на 40%). В то же время некоторые сельские поселения ввиду дефицитности местного бюджета или отсутствия необходимости не закладывают в бюджет расходы на исполнение некоторых полномочий. Например, из 177 сельских поселений области в 2014 г. расходы на обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями имели 60 сельских поселений, а на организацию библиотечного обслуживания – 126. Передача этих полномочий в муниципальные районы, возможно, будет сопровождаться увеличением расходов в связи с наличием более развитой ресурсной базы для их удовлетворения.

Следует заметить, что сеть сельских поселений Московской области характеризуется измелеченностью (табл. 3). Средняя людность сельского населенного пункта составляет 229 жителей, в четверти населенных пунктов проживает менее 10 чел. Согласно общему правилу роста стоимости оказания услуг в расчете на одного жителя при снижении людности населенного пункта, стоимость оказания услуг

Таблица 3

Структура сельских населенных пунктов по количеству и численности проживающего в них населения

Показатель	Людность населенного пункта, чел.							
	без населения	10 и менее	11–200	201–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	более 5000
Кол-во населенных пунктов	327	1432	3263	467	254	225	134	22
Общая численность проживающего населения, чел.	0	7412	186234	146969	186858	310367	398446	171460
Доля в общем объеме сельского населения, %	0	1	13	10	13	22	28	12

Примечание: составлено по итогам Всероссийской переписи населения 2010 г.

в сельских населенных пунктах должна быть выше, чем в городских, что подтверждается на практике. Стоимость оказания услуг в сельских поселениях почти в 2 раза превышает аналогичный показатель для городских (21769 руб. на одного жителя в год в сельских поселениях против 11000 руб. в городских).

Помимо общего роста стоимости оказания муниципальных услуг важно обратить внимание на высокую долю расходов на содержание органов местного самоуправления в сельских поселениях Московской области. Доля расходов на содержание аппарата в сельских поселениях составляет в среднем 26,7% от общего объема расходов (соответствующий показатель для городских поселений области – 18,4%). В некоторых поселениях доля этих расходов превышает 40% (в Булатниковском Ленинского района – 44%, в Царевском Пушкинского района – 41%). Обусловлено это высокой долей постоянной части расходов: независимо от величины поселения за счет местного бюджета необходимо содержать главу поселения, совет депутатов, обслуживать здание администрации, проводить выборы и нести иные расходы, которые не снижаются вместе с уменьшением численности населения.

Таким образом, решение вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности, в сельских поселениях обходится существенно дороже, чем в городских. Однако это никаким образом не способствует повышению качества предоставления бюджетных услуг. Согласно принципам бюджетного федерализма, передача на местный уровень расходных полномочий сопровождается ростом качества оказываемых услуг, но такая передача не должна приводить к увеличению бюджетных расходов. Необходимость исполнения ряда полномочий на местах является безусловной, но вопрос о закреплении полномочия за районом или поселением не столь однозначен и его решение требует индивидуального подхода.

По общей практике советского времени, благоприятные условия для развития сферы обслуживания на селе существовали в населенных пунктах, где проживало более 500 чел. Предприятия со сложными видами услуг размещались в районных центрах, услуги повседневного спроса оказывались по месту жительства потребителей. Организация сферы обслуживания в сельской местности должна быть направлена, во-первых, на удовлетворение потребностей жителей с минимальными затратами времени и, во-вторых, на более полное удовлетворение потребностей населения в разнообразных видах услуг. Именно в масштабах района возможно обеспечить рациональное обслуживание населения в первичных системах расселения на базе применения иерархического принципа построения сферы обслуживания в зависимости от численности потребителей бюджетных услуг в населенном пункте.

С учетом особенностей сельского расселения в Московской области реализация Федерального закона № 136-ФЗ решает проблему гиперцен на муниципальные услуги при мелкоселенном расселении при отсутствии у сельских поселений возможности самостоятельно оказывать некоторые виды услуг. Управление сферой бюджетных услуг на уровне муниципального района позволит охватить различные поселения, отдельные населенные пункты и построить систему качественного и полноценного оказания бюджетных услуг на всей территории муниципального района.

Следует обратить внимание на финансовую невозможность исполнения некоторых полномочий в сельских поселениях. Например, органы местного самоуправления поселения обязаны обеспечить население данного поселения коммунальными услугами. К коммунальным услугам относятся услуги по тепло-, электро-, водоснабжению и водоотведению независимо от ведомственной принадлежности предприятий, их форм собственности и организационно-правовой формы. Для реализации этих полномочий в сфере ЖКХ органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения. Аналогично органы местного самоуправления вправе создавать специализированные муниципальные предприятия для исполнения полномочий по содержанию и строительству автомобильных дорог.

Ввиду значительной стоимости оборудования и сложности его эксплуатации при малых объемах работ в границах одного поселения создание предприятия для обеспечения потребностей нескольких поселений позволит достичь значительной экономии бюджетных средств на уровне муниципального района за счет эффекта масштаба выполняемых работ при увеличении охвата поселений бюджетными услугами.

В целом, рассматриваемое перераспределение полномочий в сторону муниципального района с одновременным лишением сельских поселений наиболее стабильной экономической базы говорит о неспособности сельских поселений обеспечивать высокое качество оказания муниципальных услуг (особенно это характерно для удаленных, труднодоступных и малоселенных поселений). Можно предположить, что в некоторых муниципальных районах за счет заключения соглашений о перераспределении полномочий между администрациями муниципального района и сельского поселения роль сельских поселений продолжит снижаться. В итоге в этих районах может сложиться ситуация, когда сельские поселения будут исполнять лишь минимально необходимый, гарантируемый Конституцией Российской Федерации объем полномочий. Все социально значимые полномочия будут исполняться муниципальным районом.

По прогнозу субфедеральных исполнительных органов власти Московской области, потери бюджетов сельских поселений региона

от перераспределения доходных источников могут составить 11% налоговых доходов и 87% неналоговых. При отмене дифференцированных нормативов отчислений для сельских поселений от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и/или карбюраторных (инжекторных) двигателей, установленных исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований, потери бюджетов составят 16% налоговых доходов.

Объемы потерь бюджетов сельских поселений по передаваемым из сельских поселений в муниципальные районы доходным источникам достигнут следующих величин: по налогу на доходы физических лиц – 1709,5 млн руб., по доходам от уплаты акцизов – 843,4, по единому сельскохозяйственному налогу – 7,8, по доходам, получаемым в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, а также по средствам от продажи права на заключение договоров аренды в отношении указанных земельных участков – 1170,7, по доходам от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, – 567,5 млн руб. Как видим, наибольший объем потерь приходится на поступления от НДФЛ.

Зачисление акцизов в местные бюджеты неразрывно связано с обязанностью осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения. Поэтому в связи с передачей этого полномочия в муниципальные районы подлежит передаче и соответствующий доходный источник.

Законодатель определил необходимость зачисления земельного налога и налога на имущество физических лиц в бюджет поселений, что, вероятно, объясняется тем, что эти два доходных источника неразрывно связаны с землей и имуществом, находящимися в границах поселения. Объектом же налогообложения НДФЛ является не имущество, а результат деятельности работника, полученный им доход. И хотя значение поселений в организации условий для ведения предпринимательской деятельности велико (поэтому часть НДФЛ в размере 2% все же подлежит зачислению в бюджеты сельских поселений в качестве

стимулирующего фактора и после изменения бюджетного законодательства), связь между расположенным в границах поселения предприятием и экономикой муниципалитета не так очевидна: работники предприятия могут быть приезжими и не получать бюджетных услуг в муниципалитете, а для самого предприятия большая часть услуг оказывается федеральными или региональными органами власти.

Значительную часть вновь возникающих расходов муниципальных районов планируется компенсировать за счет неналоговых доходов, что является очень спорным, поскольку стоимость земельных участков и спрос на них подвержены влиянию рыночных факторов и слабо поддаются регулированию со стороны органов местного самоуправления. Предположим, в связи с передачей полномочий у органа местного самоуправления муниципального района возросли расходы бюджета. Законодатель установил, что часть этих расходов подлежит возмещению за счет роста доходов от продажи и аренды земли в сельских поселениях. В муниципалитетах, где спрос на землю невелик и соответствующие доходы не могут покрыть возникающих расходов, образуется несбалансированность доходов и расходов, и эта ситуация будет усугубляться тем, что органы государственной власти регионов не имеют права учитывать при распределении дотаций неналоговые доходы местных бюджетов. Муниципальный район в таком случае, вероятнее всего, пойдет по пути экономии расходов или снижения качества бюджетных услуг. Также вероятно продажа земельных участков по бросовым ценам, что пагубно повлияет на экономику муниципалитета в долгосрочной перспективе в связи с исчерпаемостью этого ресурса.

Таким образом, общий объем полномочий, передаваемых в муниципальные районы, несколько больше объема новых полномочий, назначенных к исполнению. По оценкам Министерства финансов РФ, в 66 субъектах Федерации объем передаваемых расходов превысит объем передаваемых доходов, что требует дополнительного бюджетного выравнивания со стороны субфедеральных властей. В 15 субъектах Федерации (Республика Карелия, Республика Коми, Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Татарстан, Удмуртская

Республика, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Белгородская, Владимирская, Костромская, Псковская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Кемеровская области) передаваемые доходы превышают передаваемые расходы.

Описываемые изменения основ организации местного самоуправления интересны также с точки зрения различий в экономическом потенциале и роли сельских поселений в свете процесса дезурбанизации в зоне влияния крупного города. Налоговые источники, закрепленные за сельскими поселениями и переданные в муниципальные районы, а также стоимость оказания муниципальных услуг значительно дифференцированы в зависимости от экономико-географического положения муниципалитета.

На состояние сельской местности большое влияние оказывают функциональная роль сельского поселения, качество и количество трудоспособного населения. Например, в числе факторов, влияющих на уровень ставок налога на землю и на размер налоговых поступлений в местные бюджеты Московской области от продажи и аренды земли, находятся такие, как удаленность муниципальных районов и городских округов от столицы, престижность направления от Москвы.

При передаче отдельных доходных источников из бюджетов сельских поселений в бюджеты муниципальных районов финансовая обеспеченность бюджетов многих сельских поселений Московской области остается достаточно высокой. По прогнозу, общий объем доходов сельских поселений превысит объем расходов в 2 раза. Причем прогноз составлен при текущей численности аппарата органов местного самоуправления. Прекращение исполнения ряда полномочий с января 2015 г. приведет к высвобождению значительного количества муниципальных служащих. Соответственно, соотношение доходов и расходов сельских поселений еще больше отклонится в сторону превышения доходов.

Следует заметить, что в структуре расходов на содержание органов местного самоуправления значительную часть расходов составляют постоянные. Уменьшение количества муниципальных служащих не приведет к равнозначному сокращению расходов на содержание органов местного самоуправления.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

В настоящее время уровень социально-экономического развития сельских поселений, система организации в них местного самоуправления существенно различаются в разных субъектах Федерации. Федеральное законодательство предусматривает, что региональные законы и принятые в соответствии с ними уставы муниципальных районов и уставы сельских поселений могут закреплять за сельскими поселениями также другие полномочия из числа установленных нормами Федерального закона № 131-ФЗ полномочий, касающихся вопросов местного значения для городских поселений (например, утверждение правил застройки и землепользования). Рассмотрим вопрос о передаче полномочий и доходов с точки зрения двух основополагающих факторов: функциональной характеристики муниципалитета в плане проживания и уровня бюджетной обеспеченности и доходного потенциала муниципалитета.

Исследования позволяют выделить три группы проживающих в сельской местности: сезонно проживающие жители (их численность особенно велика в пригородной зоне крупных городов), трудовые мигранты (эта группа интересна прежде всего как источник поступлений НДФЛ в местный бюджет) и местные жители.

Значение сельскохозяйственного производства на территории Московской области повсеместно снижается. Сегодня сельское хозяйство в этом регионе не является системообразующим элементом сельской местности. В ближайшем к Москве поясе соседства обостряется конкуренция за земельные ресурсы. Сельскохозяйственные производители вытесняются на окраину области.

Можно выделить основные факторы опережающего роста численности жителей сельских поселений: близость к крупным городам, удобное транспортное положение (рядом с транспортными магистралями), географическое положение относительно Москвы.

Рост численности сельского населения Московской области происходит на фоне процесса субурбанизации. Увеличение числа сельских

жителей наблюдается преимущественно в ближайших к Москве муниципалитетах, на западе и юге области.

Особенностью сельского расселения пригородов Москвы является сезонный характер проживания. При этом большинство приезжих сохраняют московскую прописку. Численность жителей Московской области в летний период увеличивается примерно на 60%. В среднем по региону сезонное население в летний период более чем в 3 раза превышает постоянное сельское население.

Основная часть садовых и огородных товариществ находится в зоне среднего Подмосковья, где стоимость земли относительно невысокая. При 6,2 тыс. сельских населенных пунктов в Московской области количество садово-огородных поселков здесь составляет 10,9 тыс. единиц. Фактически эти населенные пункты для многих москвичей выполняют функцию второго дома.

Современные коттеджные поселки тяготеют к столице: в зоне ее ближних и средних пригородов (до 40 км от МКАД) расположено более трех четвертей всех поселков. Рост числа коттеджных поселков происходит под действием определенных законов в их размещении. Лидируют в этом муниципалитеты западного сектора, ближайшие к Москве соседи – Одинцовский (Рублево-Успенское шоссе), Истринский (Новорижское шоссе) и Подольский (Калужское шоссе) районы.

Коттеджные поселки, в которых менее 50 домов, составляют свыше половины от общего количества, но из-за большого числа коттеджных городков, состоящих менее чем из 30 домов, среднее число домов в коттеджном поселке составляет 69. При этом наиболее распространены поселки, где имеется 50 домов, а доля небольших закрытых образований VIP-класса, которые состоят менее чем из 20 домов, превышает долю наиболее крупных поселков с числом жилых комплексов свыше 100 единиц.

Для Московской области в целом, в том числе для сельской местности, характерно широкое распространение маятниковых миграций [18]. Связь между территорией проживания и местом приложения труда является условной.

Западные муниципалитеты характеризуются высокой концентрацией сезонного населения. Восток области в этом отношении является

менее освоенным, хотя и там есть места сосредоточения сезонного населения. Так, в поселке им. Воровского Ногинского района численность сезонного населения более чем в 15 раз превышает численность постоянного.

Особенностями сезонного проживания объясняется повышенная экономическая база ряда муниципалитетов. Порядок зачисления земельного налога и налога на имущество таков, что жители Москвы, временно проживающие в Московской области, являются плательщиками земельного налога и налога на имущество по месту их нахождения, т.е. в Московской области, но не учитываются при оказании государственных и муниципальных услуг в Московской области, а получают их в Москве. Так, при средней по сельским поселениям области величине земельного налога 908 руб. на жителя в отдельных муниципалитетах соответствующий показатель превышает среднее значение более чем в 10 раз (поселения, расположенные на западе: Барвихинское Одинцовского района, Горское Одинцовского района, Обушковское Истринского района).

Немаловажным фактором дифференциации доходных источников местных бюджетов является также кадастровая стоимость земельных участков, учитываемая при налогообложении. На дифференциацию доходов бюджета от поступлений земельного налога влияет расстояние до Москвы, поскольку именно оно определяет доступность мест работы и потребления для большинства жителей области. В муниципалитетах, непосредственно граничащих с Москвой, возникает эффект соседства, когда в городах-спутниках стоимость земли почти такая же, как и в столице. Стоимость земли наиболее резко меняется при переходе от первого пояса соседства ко второму, далее снижение стоимости замедляется и разница становится минимальной между четвертым и пятым поясами. Причем по отдельным видам разрешенного использования кадастровая стоимость земель возрастает в пятом поясе.

Фактор расстояния приводит к повышению налоговой базы для налогообложения при движении от окраин области к столице в среднем в 9 раз. Причем наименьшая разница в стоимости земель установлена для участков, предназначенных под многоэтажную жилую застройку. Наибольшие различия в стоимости земель установлены для

участков, где предполагается разместить производственные здания и малоэтажные жилые дома, что можно рассматривать как косвенное воздействие на характер занятости и расселения населения в Московской области.

После передачи части полномочий такие муниципалитеты сосредоточивают в своих бюджетах доходный потенциал, значительно превышающий расходные потребности (табл. 4). В этих муниципалитетах складывается парадоксальная ситуация: объем имеющихся средств настолько превышает расходы, что муниципалитеты просто не способны их потратить. Даже с учетом взимания с них отрицательного трансферта в бюджет Московской области превышение будет весьма существенным.

Следует заметить, что не весь налоговый потенциал обеспечивается исключительно выгодным географическим положением. Так, расположенное в Истринском районе сельское поселение Букаревское имеет доходы по земельному налогу в 12 раз ниже среднеобластных. Налицо систематическая работа органов местного самоуправления по

Таблица 4

Оценка доходов и расходов сельских поселений Московской области по объему налогового потенциала в 2015 г.

Поселение	Доходы, млн руб.	Расходы, млн руб.	Превышение доходов над расходами, раз
Барвихинское Одинцовского р-на	715,4	33,9	21,0
Горское Одинцовского р-на	435,5	22,7	19,0
Ершовское Одинцовского р-на	342,4	72,6	4,7
Жаворонковское Одинцовского р-на	336,8	47,3	7,1
Захаровское Одинцовского р-на	254,3	29,7	8,6
Назарьевское Одинцовского р-на	320,3	28,3	11,3
Никольское Одинцовского р-на	215,2	57,3	3,7
Успенское Одинцовского р-на	1 170,1	51,1	22,9
Часцовское Одинцовского р-на	89,4	31,6	2,8

привлечению на свою территорию инвесторов и застройщиков, по мобилизации налоговых доходов. Большое значение здесь имеет комплекс хозяйственных услуг, оказываемых органами местного самоуправления. Для потенциальных покупателей земли важны качество подъездных путей к дому, наличие света, газа, воды на границе участка. Мы не утверждаем, что подобные затраты необходимо осуществлять исключительно за счет местного бюджета, но участие муниципалитета все же желательно. Инфраструктура, в том числе социальная, рассматривается как особый фактор развития сельской местности, и при прочих равных условиях более высокий уровень ее развития предопределяет предпочтительность размещения на данной территории новых жилых и социальных объектов.

Передача основных ресурсоемких и важных полномочий на уровень муниципального района для таких муниципалитетов будет иметь резко выраженный отрицательный эффект. Средства будут распределяться пропорционально численности жителей по всему муниципальному району без учета места получения соответствующего дохода. В конечном итоге это приведет к снижению качества предоставляемых услуг в отдельных сельских поселениях. Для подобных случаев законодательно закреплено право муниципального района на передачу части полномочий на уровень сельских поселений с возмещением затрат из районного бюджета. Таким образом, минимально необходимый объем средств выделяется из районного бюджета, а излишки средств, имеющиеся в высокодоходных муниципалитетах, прибавляются к нему и расходуются напрямую на повышение качества бюджетной услуги.

Передача исполнения полномочий, касающихся вопросов местного значения, на уровень сельских поселений, входящих в состав района, осуществляется посредством заключения соглашений между органами местного самоуправления муниципального района и поселения. Эти соглашения предусматривают в том числе определенный объем трансфертов из бюджета района в бюджет поселения на исполнение передаваемых полномочий. При определении целесообразности заключения таких соглашений необходимо учесть следующие факторы:

- размер доходной базы бюджета района и бюджетов сельских поселений;
- размер материально-технической базы на уровне муниципального района и сельских поселений, необходимый для исполнения полномочий;
- наличие в составе администраций муниципального района и сельских поселений структурных подразделений для исполнения полномочий;
- обеспечение сохранения муниципальным районом и сельскими поселениями достигнутого в предыдущие годы уровня оказания соответствующих муниципальных услуг.

В 84 сельских поселениях Московской области (47% от всех сельских поселений) расходы в 2015 г. превышают доходы. Для этих муниципалитетов представляется возможным дальнейшее углубление диспропорций в перечне исполняемых полномочий между уровнем муниципального района и уровнем сельских поселений.

* * *

Изменения федерального законодательства практически ликвидируют двухуровневую систему местного самоуправления, в компетенции сельских органов самоуправления остаются наиболее незначительные вопросы местного уровня. Проводимые реформы в целом продиктованы объективной неспособностью большинства сельских поселений оказывать качественные муниципальные услуги. С учетом социально-экономического положения сельских поселений региональные органы власти будут проводить выборочную политику перераспределения полномочий, либо закрепляя за наиболее богатыми муниципалитетами дополнительные полномочия, либо продолжив передачу полномочий на региональный и районный уровни.

Список источников

1. Адуков *Р.Х.*, Адукова *А.Н.* Организационные аспекты развития местного самоуправления на селе // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2005. – № 1. – С. 50–51.

2. Адуков Р.Х., Адукова А.Н., Юсуфов Р.А. Базовые условия развития сельских территорий // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2011. – № 5. – С. 38–41.
3. Адукова А.Н., Коленченко И.А. Обеспечение достойного качества жизни сельского населения // Экономика сельского хозяйства России. – 2014. – № 10. – С. 68–72.
4. Игудин А.Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления // Финансы. – 2006. – № 7. – С. 11–15.
5. Игудин А.Г. Об основах разграничения расходных полномочий и доходных источников // Финансы. – 2008. – № 2. – С. 8–11.
6. Калугина З.И. Вектор посткризисного развития российской деревни // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 115–135.
7. Лавров А.М. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. – М.: Магистр, 1997. – 47 с.
8. Лапко Г.М., Гольц Г.А., Трейвиш А.И. Московский столичный регион: территориальная структура и природная среда (опыт географического исследования). – М.: Ин-т географии АН СССР, 1988. – 320 с.
9. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Либроком, 2012. – 368 с.
10. Махрова А.Г., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы территориального развития. – М.: Новый хронограф, 2008. – 344 с.
11. Миндрин А.С., Адуков Р.Х., Адукова А.Н. Местное самоуправление на селе: состояние, проблемы и пути развития // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – № 9. – С. 10–16.
12. Нефедова Т.Г. Российская периферия как социально-экономический феномен // Региональные исследования. – 2008. – № 5. – С. 14–30.
13. Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учеб. пособие. – М.: Вузовский учебник, 2006. – 480 с.
14. Сербулов А.В., Гладун В.В. Оценка финансового обеспечения бюджетной самостоятельности муниципальных образований региона // Финансы и кредит. – 2009. – № 2. – С. 43–51.
15. Трескова Е.А., Воронин Б.А. Экономико-правовые проблемы устойчивого развития сельских территорий // Аграрный вестник Урала. – 2013. – № 1. – С. 68–71.
16. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608 с.
17. Чернявский А., Вартапетов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в период реформ // Вопросы экономики. – 2003. – № 10. – С. 94–107.
18. Шитова Ю.Ю., Шитов Ю.А. Анализ маятниковой трудовой миграции (на примере Московской области) // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4. – С. 119–137.

Информация об авторе

Шумков Алексей Сергеевич (Россия, Москва) – консультант Министерства финансов Московской области (125319, Москва, ул. Коккинаки, 6, e-mail: shumkov_aleksej@mail.ru).

DOI: 10.15372/REG20150612

Region: Economics and Sociology, 2015, No. 2 (86), p. 241–265

A.S. Shumkov

CONSEQUENCE EVALUATION OF THE LOCAL GOVERNMENT REFORM

Changes to the Budget Code of the Russian Federation that accompanied the Federal law dd. 27 May 2014, which states that a considerable part of rural settlements' powers is redistributed in favor of municipal areas, assigned some budget sources of revenue to municipal areas. Earlier, these sources were transferred into the budgets of rural settlements. Taking into account the changes in the federal legislation, the author contemplates if it makes sense to preserve the existing form of local self-government in rural areas. The article analyzes the factors preceding the latest stage of the reformation of rural local self-government and evaluates possible consequences for the economy of rural settlements. Studying the case of Moscow Oblast, we consider how spatial factors influence the possibility that rural settlements may exercise their vested powers. It is shown that changes in the federal legislation practically liquidate the two-level system of local self-government, leaving the most insignificant powers within the competence of rural self-government institutions. The article proves that the carried out reforms are generally dictated by an objective inability of the majority of rural settlements to render high-quality municipal services. Due to the economic and social situation of rural settlements, regional authorities will pursue selective policy of reauthorization either by assigning additional powers to the richest municipalities or by delegating more powers to regional and district levels.

Keywords: local self-government, rural settlements, Moscow Oblast, revenue, powers

References

1. *Adukov, R.Kh. & A.N. Adukova* (2005). Organizatsionnye aspekty razvitiya mestnogo samoupravleniya na sele [Institutional aspects of local self-government development in rural areas]. *Ekonomika selskokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy* [Economy of Agricultural and Processing Enterprises], 1, 50–51.
2. *Adukov, R.Kh., A.N. Adukova & R.A. Yusufov* (2011). Bazovye usloviya razvitiya selskikh territoriy [Fundamental conditions for development of rural areas]. *Ekonomika selskokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy* [Economy of Agricultural and Processing Enterprises], 5, 38–41.
3. *Adukova, A.N. & I.A. Kolenchenko* (2014). Obespechenie dostoyrnogo kachestva zhizni selskogo naseleniya [Ensuring worthy quality of life of country people]. *Ekonomika selskogo khozyaystva Rossii* [Economics of Agriculture of Russia], 10, 68–72.
4. *Igudin, A.G.* (2006). Mezhibyudzhetye otnosheniya i reforma mestnogo samoupravleniya [Interbudget relations and local government reform]. *Finance*, 7, 11–15.
5. *Igudin, A.G.* (2008). Ob osnovakh razgraniicheniya raskhodnykh polnomochiy i dokhodnykh istochnikov [Basic delimitation of expenditure powers and revenue sources]. *Finance*, 2, 8–11.
6. *Kalugina, Z.I.* (2010). Vektor postkrisisnogo razvitiya possiyskoy derevni [Vector of the post-crisis development in Russian rural communities]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 3, 115–135.
7. *Lavrov, A.M.* (1997). Mify i rify rossiyskogo byudzhethnogo federalizma [Myths and Reefs of Russian Budgetary Federalism]. Moscow, Magistr Publ., 47.
8. *Lappo, G.M., G.A. Goltz & A.I. Treyvish.* (1988). Moskovskiy stolichnyy region: territorialnaya struktura i pripodnaya sreda (opyt geograficheskogo issledovaniya) [The Moscow capital region: Regularities and prospects for development of its spatial structure (geographical research)]. Moscow, Institute of Geography AS USSR, 320.
9. *Leksin, V.N. & A.N. Shvetsov* (2012). Gosudarstvo i region. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorialnogo razvitiya [State and Region. The Theory and Practice of State Regulation of Territorial Development]. Moscow, Librokom, 368.
10. *Makhrova, A.G., T.G. Nefedova & A.I. Treyvish* (2008). Moskovskaya oblast segodnya i zavtra: tendentsii i perspektivy territorialnogo razvitiya [Moscow Oblast Today and Tomorrow: Tendencies and Perspectives of Spatial Development]. Moscow, Novyy Khronograf Publ., 344.
11. *Mindrin, A.S., R.Kh. Adukov & A.N. Adukova* (2007). Mestnoe samoupravlenie na sele: sostoyanie, problemy i puti razvitiya [Rural local self-government: current status,

challenges and development prospects]. *Ekonomika selskokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii* [Economy of Agricultural and Processing Enterprises], 9, 10–16.

12. *Nefedova, T.G.* (2008). Rossiyskaya periferiya kak sotsialno-ekonomicheskiy fenomen [Russian periphery as a socio-economic phenomenon]. *Regionalnye issledovaniya* [Regional Studies], 5, 14–30.

13. *Polyak, G.B.* (2006). *Territorialnye finansy: ucheb. posobie* [Territorial finance: the manual]. Moscow, Vuzovskiy uchebnyk, 480.

14. *Serbulov, A.V. & V.V. Gladun* (2009). Otsenka finansovogo obespecheniya byudzhetoyn samostoyatel'nosti munitsipalnykh obrazovaniy regiona [Evaluation of financial provisions of budget independence of municipal entities of a region]. *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2, 43–51.

15. *Treskova, Ye.A. & B.A. Voronin* (2013). Ekonomiko-pravovye problemy usoychivogo razvitiya selskikh territoriy [Economic and legal problems of the rural areas sustainable development]. *Agrarnyy vestnik Urala* [Agrarian Bulletin of the Urals], 1, 68–71.

16. *Khristenko, V.B.* (2002). Mezhyudzhetye otnosheniya i upravlenie regionalnymi finansami: opyt, problemy, perspektivy [Interbudgetary Relations and Management of the Regional Finance: Experience, Problems, Prospects]. Moscow, Delo Publ., 608.

17. *Chernyavskiy, A. & K. Vartapetov* (2003). Finansovaya detsentralizatsiya i mestnoe samoupravlenie v period reform [Financial decentralization and local self-governance in the period of reforms]. *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics], 10, 94–107.

18. *Shitova, Yu.Yu. & Yu.A. Shitov* (2008). Analiz mayatnikovoy trudovoy migratsii (na primere Moskovskoy oblasti) [Analyzing push-pull migration in the Moscow region]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 4, 119–137.

Information about the author

Shumkov, Aleksey Sergeevich (Moscow, Russia) – Advisor at the Ministry of Finance of Moscow Oblast (6, Kokkinaki st., Moscow, 125319, Russia, e-mail: shumkov_aleksej@mail.ru).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 16.02.2015 г.